

- PN ACG-265 102995

USAID & TUNISIA

UN PARTENERIAT UNIQUE EN SON GENRE



TABLE OF CONTENTS

Resume des accomplissements	2
Le programme conjoint I USAID Tunisie	3
Reflexions sur les contributions de I USAID	3
L habitat en Tunisie	4
La decentralisation et les municipalites	14
L environnement urbain	17
Le role du secteur prive dan l habitat et l environnement	19
La participation communautaire et le role des ONG dans le developpement	20
La collaboration entre I USAID et la Banque Mondiale	22
Le RHUDO en Tunisie et dans la region	24
Conclusions	25

LISTE D'ACRONYMES ET D'ABREVIATIONS

AFH Agence Foncière d Habitation

ANPE Agence Nationale de Protection de l Environnement

ARRU Agence pour la Réhabilitation et la Renovation Urbaines

BOT *Construire-Operer Transferer* (Build-Operate Transfer)

CIMEP *Participation Communautaire dans la Gestion de la Pollution Environnementale* (Community Involvement in Management of Environmental Pollution)

CNEL Caisse Nationale d Epargne Logement

CNPRCRM Centre National de Perfectionnement et de Recyclage des Cadres Regionaux et Municipaux

CPSCL Caisse des Prets et de Soutien aux Collectivites Locales

GESCOM Gestion Communautaire de l Environnement

GTZ *Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit* (agence allemande de cooperation technique)

HG Garantie du Pret a l Habitat

LGSP *Programme de Soutien aux Collectivites Locales* (Local Government Support Program)

MDFP *Programme de developpement & de financement des municipalites* (Municipal Development and Finance Program)

ONAS Office National d Assainissement

ONG Organisation non Gouvernementale

PPES *Programme de Participation du Secteur Prive dans les Services Environnementaux* (Private Participation in Environmental Services Program)

RHUDO Bureau Regional de l Habitat et du Developpement Urbain pour le Proche-Orient et l Afrique du Nord

SNIT Societe Nationale Immobiliere de Tunisie

STB Societe Tunisienne de Banque

USAID Agence Americaine pour le Developpement International

Le present rapport decrit l'association remarquable qui a prevalu pendant plus de trente annees entre l'Agence americaine pour le Developpement International (USAID) et la Tunisie dans le domaine de l'habitat et de l'amenagement urbain. Le debut de ce partenariat remonte a 1966, pas plus de dix ans apres que la Tunisie avait gagne son independance de la France. Il s'est poursuivi jusqu'au 31 juillet

Mer Mediterranee



1997, date de la fermeture du Bureau Regional de l'Habitat et du Developpement Urbain pour le Proche Orient et l'Afrique du Nord (RHUDO). Pendant cette periode, l'USAID etait un partenaire agissant de la Tunisie,

contribuant a la reussite de ses efforts de faire face a certaines parmi ses tâches importantes et urgentes en matiere de developpement. L'histoire racontee dans le present rapport est exemplaire de ce que deux partenaires peuvent accomplir en travaillant ensemble de façon continue pendant une periode relativement longue.

Introduction et résumé des accomplissements

Pendant ce partenariat les programmes menés conjointement par les Etats-Unis et la Tunisie ont contribué à la réalisation d'un grand nombre d'accomplissements

- La Tunisie a réalisé des progrès remarquables dans la satisfaction des besoins de sa population en matière d'habitat. Le pourcentage de baraques ou gourbis est descendu de 25 % à moins de 3 % en 20 ans (1975-1994). La Tunisie a montré qu'il est bien possible pour un pays en voie de développement de résoudre ses problèmes d'habitat. L'USAID a joué un rôle majeur dans cette réalisation : ses programmes ont fourni plus de 165 millions de dollars pendant trente ans. Plus d'un million de Tunisiens ont tiré de ces programmes un bénéfice direct.
- D'ores et déjà le secteur privé fournit la vaste majorité des habitations en Tunisie, représentant environ 55 mille unités par an pendant les dix dernières années. Ce changement dramatique est également attribuable en partie aux efforts assidus de l'USAID.
- Les conditions de vie des ménages à revenu faible vivant en milieu urbain se sont nettement améliorées depuis vingt ans grâce aux efforts de réhabilitation que l'USAID a d'abord déployés à Mellassine. La plupart des ménages bénéficient maintenant d'eau courante, d'électricité et de services d'assainissement, et la collecte des déchets s'améliore grâce aux programmes de l'Agence destinés à encourager la participation du secteur privé.
- Les collectivités publiques se sont renforcées, et maintenant grâce en partie aux programmes de l'USAID leur participation aux efforts de développement est plus efficace.

La Tunisie n'a pas résolu tous ses problèmes en matière d'habitat, mais elle en a résolu un grand nombre et elle a ramené les problèmes restants à un niveau qui en facilitera la gestion. Elle n'a pas non plus résolu tous ses problèmes

liés à l'environnement urbain, mais elle a fait d'excellents progrès dans ce domaine. Le dialogue et le respect ont marqué les relations entre l'USAID et la Tunisie pendant toute la période de leur coopération. Certes, les deux partenaires n'ont pas toujours partagé les mêmes points de vue sur des questions telles que les subventions, la décentralisation, et la participation communautaire et les ONG. La Tunisie s'est parfois montrée trop prudente de l'avis de l'Agence. Et peut-être les accomplissements auraient pu être encore plus importants. Mais en fin de compte il n'y a pas de doute que beaucoup a été accompli. L'histoire de la Tunisie montre qu'il est possible de résoudre les problèmes d'habitat dans un pays en développement.

Ce qui émerge clairement de la présente évaluation est que la Tunisie s'est efforcée de résoudre ses problèmes urbains avec sérieux, recherchant et trouvant des solutions à ces problèmes. Et lorsqu'il s'est avéré nécessaire d'améliorer ces solutions, cela a été fait. La Tunisie a travaillé de façon systématique sans se laisser bousculer par un mode passager mais empruntant ce qu'elle a jugé applicable dans sa propre situation. En cela elle est restée fidèle à ses traditions séculaires.

Parmi les facteurs caractérisant la relation entre la Tunisie et l'USAID est l'utilisation d'études de politiques, de projets pilotes et d'investissements innovateurs, ce qui a permis à l'Etat de mieux comprendre les propositions de son partenaire. Cette approche a également permis aux deux partenaires d'évaluer chaque activité et d'en retenir ou écarter des éléments en vue de programmes ultérieurs. La Tunisie voulait qu'on lui montre la faisabilité de nouvelles idées dans le contexte tunisien.

Globalement, peut-être la prudence exercée par la Tunisie, ainsi que l'importance continue du secteur public, ont pu ralentir les progrès qui auraient pu être réalisés dans le secteur de l'habitat et du développement urbain. Mais il faut admettre que beaucoup de pays envient à la Tunisie ce qu'elle a réalisé et que la prudence dont le pays a fait preuve était souvent basée sur le bon sens.

Depuis longtemps le secteur public en Tunisie est un secteur fort. Le secteur privé était quasiment inexistant après l'indépendance et



La Tunisie s'est appliquée à l'étude de ses problèmes urbains avec sérieux, recherchant et trouvant des solutions à ces problèmes



les idées politiques dominantes dans les années 50 et 60 favorisaient grandement les programmes publics. Selon le Parti Destourien (alors le seul parti politique) la solidarité nationale et le développement économique nécessitent le renforcement du secteur public. Avec le temps, les aptitudes entrepreneuriales du tunisien se sont améliorées. La croissance du secteur privé, jointe à une meilleure reconnaissance des avantages de partenariats entre les secteurs public et privé, ont amené l'Etat à se désengager d'un grand nombre de tâches autrefois confiées au secteur public, et cette évolution s'est manifestée aussi dans le domaine de l'habitat et du développement urbain.

L'ensemble des relations de longue date entre l'USAID, la Banque mondiale et l'Etat tunisien est peut-être unique dans le monde en développement. Cet aspect était productif et chaque acteur, notamment l'Etat, en a fait grand usage.

Durant toute cette période de grands changements et de développement, l'USAID a fait une contribution significative à la réussite du secteur d'habitat et du développement urbain pour des raisons que nous aurons à étudier ici. Nous décrirons les programmes et leurs problèmes, et nous chercherons à identifier l'essentiel dans ce partenariat. Nous espérons que le lecteur, après avoir lu la présente étude, comprendra mieux le processus de développement qui s'est poursuivi et les éléments qui y ont contribué.

Le programme conjoint l'USAID-Tunisie

Le programme de l'USAID pour l'habitat et le développement urbain a comporté neuf projets séparés exécutés entre 1966 et 1997, ainsi que des prêts totalisant 155 millions de dollars financés dans le cadre du programme de l'USAID pour la garantie du prêt à l'habitat (programme HG), et 10 millions de dollars en dons. Dans le cadre du programme HG, les Etats-Unis ont donné une garantie de pleine foi et crédit à des investisseurs privés américains qui ont prêté directement au pays concernés des sommes destinées à financer des programmes d'habitat et autres dans le domaine urbain, avec

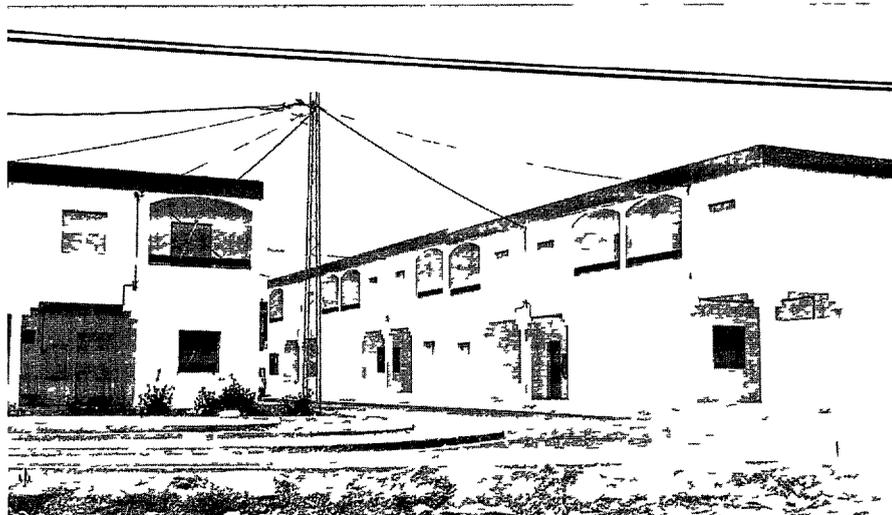


Figure 1. L'habitat et le développement urbain en Tunisie, 1966-1997

l'accord de l'USAID. Environ 60 % du programme pour la Tunisie concernait l'habitat, 40 % étant destiné à des projets liés aux services environnementaux urbains. Au total, plus d'un million de personnes ont bénéficié de ces programmes, qui sont résumés dans le tableau sur la page suivante.

Aussi bien l'orientation que le contenu du programme pour la Tunisie ont été influencés par les changements intervenant dans les priorités de l'USAID à travers le monde. Ainsi, dans les années 60, l'Agence favorise des projets exécutés par des constructeurs américains. Dans les années 70, l'orientation se tourne plutôt vers la satisfaction des besoins élémentaires en matière d'habitat pour les ménages à faible revenu. Dans les années 80, l'accent se déplace vers le secteur privé pour enfin se concentrer plus directement, dans les années 90, sur l'environnement et la décentralisation.

Réflexions sur les contributions de l'USAID

Le RHUDO a travaillé pendant longtemps et de manière variée sur plusieurs thèmes importants. En général, il n'y avait pas de solutions rapides et en cas de désaccord sur les solutions à adopter, ou lorsque celles-ci semblaient difficiles à identifier, le RHUDO mettait le travail de côté pour y revenir plus tard, à un moment plus opportun. Deux des questions les plus



L'ensemble de relations de longue date entre l'USAID, la Banque mondiale et l'État tunisien, est peut-être unique dans le monde en développement





L'habitat en Tunisie

L'habitat et les conditions urbaines

Entre le milieu des années 60 et le milieu des années 90, un grand changement s'opère dans le genre d'habitat recherché par les Tunisiens. Ce changement reflète une amélioration générale dans le niveau de vie, il est aussi le miroir de changements dans les politiques du gouvernement. L'USAID a assisté à cette évolution et a aidé son partenaire à étudier ces changements de politiques en profondeur, puis à en effectuer un grand nombre.

Depuis 30 ans maintenant, l'urbanisation exerce une puissante influence sur la vie en Tunisie. La population a plus que doublé depuis l'indépendance, allant d'un peu moins de 3,8 millions d'habitants en 1956 à plus de 9 millions aujourd'hui. Environ 63 % de la population habite actuellement en zone urbaine, et la croissance de ces zones est presque deux fois plus rapide que celle des zones rurales (3,7 % contre 2,2 % par an depuis 1984). Plus de 80 % du produit national brut provient des zones urbaines de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte, des régions côtières qui contiennent de loin la plus grande partie de l'activité industrielle, touristique et de services. La rapidité de la croissance urbaine a créé une énorme demande en matière d'infrastructure et d'habitat.

L'encadré sur les pages suivantes contient une histoire personnelle reflétant les changements dans la Tunisie urbanisante, racontée par un volontaire du Corps de la Paix américain qui est revenu en Tunisie après 30 ans—les 30 années qui coïncident avec la présence de l'USAID dans le pays.

fondamentales étaient comment encourager la production de l'habitat à une échelle permettant de combler l'insuffisance actuelle et comment faire en sorte que cet habitat soit financièrement accessible aux pauvres vivant en milieu urbain. Il s'est ensuivi un certain nombre d'initiatives basées sur des normes moins exigeantes en matière de conception et de nouvelles approches à la construction d'habitat, comprenant des maisons-noyau (de petites maisons se prêtant à l'extension), l'amélioration des unités existantes, la recommandation que le secteur privé joue un rôle primordial, et l'effort de mettre en place un système efficace de financement de l'habitat. Un troisième thème, qui est apparu au milieu des années 70 et qui a duré, était l'effort de rendre les villes saines et viables.

PROGRAMMES DE L'USAID POUR LA GARANTIE DU PRÊT À L'HABITAT 1966-1997

PROJET	TITRE	MONTANT (MILLIONS DE DOLLARS US)	ANNEE D'APPROBATION
1	Cité Carnoy	5	1966
2	Ibn Khaldoun	10	1972
3	Mellassine habitat de base et Ibn Khaldoun	20	1977
4	Secours liés aux inondations	2	1984
5	Trente Villes	24	1984
6	Parcelles Assainies	24	1984
7	Banque de l'Habitat et Habitat dans le secteur privé	15	1988
8	Financement et développement des municipalités	15	1992
9	Participation privée dans les services environnementaux	40	1993
	TOTAL	155	

LA FORME D'UNE VILLE UN RETOUR EN TUNISIE ET AUX RACINES ARCHITECTURALES

Adapte d'un article de Roger K. Lewis, utilisé avec la permission de l'auteur, architecte en exercice et professeur d'architecture à l'université de l'Illinois.

Il serait bon d'exiger que tous les architectes d'un certain âge fassent ce que je viens de faire : c'est à dire revenir voir leurs toutes premières réalisations, quelles qu'elles soient, dans et hors l'éloignement de celles-ci. Personnellement, je suis retourné en Tunisie plusieurs fois, et cela en l'Afrique du Nord où j'ai jamais passé deux ans, comme volontaire du Corps de la Paix pendant les années 60. En ce moment là, j'étais un architecte volontaire de 22 ans, argentin, arrivé fraîchement débarqué de l'école d'architecture.

Cette visite en Tunisie m'a ouvert les yeux. Bien sûr, il n'est pas surprenant de constater que la Tunisie que j'ai connue en 1966 n'est pas celle de 1997.

J'ai retrouvé, en fait, la plupart des projets que j'avais conçus et construits il y a 30 ans—salles municipales, écoles, marchés, jardins publics, et aussi un hôtel au bord de la mer. Mais la grande majorité de ces constructions ont, de façon semblable, transformées. Beaucoup ont subi des extensions et des additions. Certains immeubles qui se trouvaient autrefois sur des terrains de terres à la périphérie des villes ont été complètement englobés par la croissance urbaine, qu'elle soit maintenant.

Les quelques constructions qui restent dans un état proche de celui de leur conception initiale ont subi des modifications destinées à les embellir. Leur ameublement et leurs couleurs ont été changés, et leurs destinations sont complètement différentes de celles pour lesquelles elles avaient été conçues au départ. Un marché public à la réalisation duquel j'ai participé semble avoir complètement disparu, il a sans doute succombé aux pressions inévitables de l'expansion urbaine et de la hausse des valeurs immobilières.

Le fait de revoir ces projets aujourd'hui était pour moi une révélation d'une part, et d'autre part, il m'a servi de leçon. Une révélation parce que très peu parmi nous qui avaient travaillé en Tunisie pendant cette période éloignée au début de l'activité du Corps de la Paix, auraient pu prévoir la croissance, aussi bien physique que démographique, qu'ont connue les villages et les villes du pays. Et une leçon dans la mesure où je

n'avais pas tenu compte que, en réfléchissant comme un architecte américain, j'avais naïvement conçu des immeubles en béton et en maçonnerie en pensant qu'ils resteraient là, inaltérés, à jamais.

Cela ne signifie pas que nous n'aurions pu, d'une façon moderne, les traditions de la construction tunisienne, et capable de l'imagination de prévoir que les Tunisiens n'auraient aucune difficulté à faire leurs conceptions à leurs propres fins, selon la nécessité.

D'autre part, nous voyons l'architecture que nous aurons aujourd'hui, et je me suis convaincu de la nécessité de réfléchir à l'avenir de l'architecture. L'importance du contexte environnant et le rôle du plan, en luttant contre la croissance urbaine. L'enseignement de l'architecture dans les années 60 a été basé sur la conception de la construction et non sur la conception urbaine. Nous nous efforçons de créer un objet héroïque, autonome, limité dans le temps, plutôt que d'harmoniser les constructions avec leur contexte, et de prévoir la possibilité de l'ajustement, d'être compréhensible.

En fait, ce que j'ai vu, c'est que la Tunisie que j'ai trouvée a changé en Tunisie. Tout le pays a subi une transformation dramatique. De plus, que j'ai vu, bien connus, la ville de Nablus, où j'ai travaillé pendant un certain temps, a subi une transformation de certains de ses bâtiments, que j'ai vu, et empruntés—étaient à peine reconnaissable. Les villages qui étaient maintenant des villages, les villages sont devenus des villes, et les villes sont devenues des métropoles étendues. Heureusement, les nouveaux traditionnels des villes, les *medinas* et les *souks*, sont préservés et se portent très bien.

En 1966, dix ans après l'indépendance, l'infrastructure de la Tunisie pouvait être qualifiée de moyenne sans plus. Il n'y avait pratiquement pas d'autoroutes modernes et les voitures particulières étaient relativement peu nombreuses. Les stations service et les signalisations étaient plutôt rares. Les routes étaient peuplées plus par les chameaux, les ânes et les troupeaux d'agneaux que par des véhicules motorisés.

Les stations de traitement des eaux usées étaient peu nombreuses et fonctionnaient souvent mal. Le Lac de Tunis, qui sépare le capital de la mer, était un énorme lagon d'eaux usées, rappelant les habitants à son souvenir à chaque fois que le vent soufflait dans un certain sens. Dans les villages, il était courant de voir des fosses ouvertes, remplies de déchets non traités et nauséabonds.



Deux des questions les plus fondamentales étaient comment encourager la production de l'habitat à une échelle permettant de combler l'insuffisance actuelle, et comment faire en sorte que cet habitat soit financièrement accessible aux pauvres vivant en milieu urbain



Aujourd'hui les odeurs sont parties
L'infrastructure qui dépasse celle de certains pays européens est comparable à ce que l'on trouve dans une grande partie de l'Amérique du Nord

D'ailleurs le pays n'a jamais cessé de construire
Le mois dernier dans l'espace de quelques jours j'ai vu des dizaines de milliers de constructions qui n'existaient pas il y a 30 ans de nouveaux quartiers résidentiels nouvelles maisons nouvelles installations industrielles agricoles nouvelles entreprises commerciales nouvelles écoles et nouveaux hôtels

Partout même dans les petites villes on voit des projets en voie de construction allant des maisons individuelles ou villas la plupart un mélange esthétique désordonné jusqu'aux complexes de bureaux et industriels

Tout ceci à un prix La Tunisie a aussi son phénomène d'extension périphérique désordonnée avec le développement des terres entourant les villes Malgré des décennies de planification urbaine centralisée il est courant de voir les municipalités ignorer complètement des plans directeurs qui avaient été adoptés La congestion routière est courante dans les grandes villes et sera sans doute aggravée par l'augmentation continue du nombre de voitures de tourisme

La plus grande source de devises pour le pays est sans aucun doute le tourisme et l'industrie du tourisme a probablement contribué plus qu'aucun autre facteur à la transformation physique du pays et à sa croissance économique

La Tunisie possède parmi les plus belles plages de la Méditerranée qui s'étendent sur les centaines de kilomètres qui constituent sa côte Est Ses hivers tempérés et la chaleur de ses étés ont depuis longtemps fait du pays une destination vacancière privilégiée Les Romains qui ont occupé et cultivé la Tunisie après avoir vaincu les Carthaginois pendant les Guerres Punique ont apprécié les avantages de l'environnement de l'Afrique du Nord D'ailleurs leur passage a contribué en fin de compte à l'attrait touristique de la Tunisie moderne laissant de merveilleux sites archéologiques composés de villes entières de temples de maisons de bains d'aqueducs et d'amphithéâtres

Tout ceci joint à 12 siècles de traditions et d'architecture arabo-islamique à son ancienne culture berbère à l'accueil qu'elle réserve aux étrangers à sa proximité de l'Europe à la stabilité de son gouvernement et au niveau relativement avantageux du coût de la vie font du pays un Mecque touristique hospitalier et exotique

Et c'est cela qui elle est bien devenue J'ai reçu un choc en revoyant les côtes tunisiennes qui n'ont rien à envier maintenant à Miami Beach Dans l'espace de seulement 30 ans des dizaines de milliers de chambres d'hôtel ont été construites dans des centaines d'énormes tours hôtelières et la construction continue – en général destinée à des groupes touristiques venant d'Allemagne

Malgré des tentatives souvent pathétiques à tunisifier les hôtels par des motifs décoratifs empruntés de l'architecture islamique traditionnelle la plupart de ces hôtels ne se distinguent pas de ceux qu'on trouve dans n'importe quelle ville méditerranéenne et le long de n'importe quelle côte Rares sont ceux dont la composition est vraiment artistique ou dont la modernité s'est quand même inspirée des traditions architecturales tunisiennes

On peut espérer qu'en cherchant ainsi à satisfaire des millions de touristes chaque année la Tunisie ne détruit pas ce qu'elle offre son paysage ses traditions urbaines et architecturales et la diversité de son patrimoine culturelle La question préoccupe certains Tunisiens qui bien que conscients des avantages économiques du tourisme redoutent que la Tunisie ne sacrifie son âme au commerce et la modernité

L'année dernière le Corps de la Paix a mis fin à ses opérations en Tunisie ce qui signifie la fin d'une époque La Tunisie semble maintenant quasiment autosuffisante Le président de l'Association des architectes tunisiens m'a dit qu'il y a plus de mille architectes tunisiens dont la plupart ont reçu leur formation à l'école d'architecture de Tunis Quand j'ai vécu en Tunisie il n'y avait pratiquement pas d'architectes tunisiens et l'école d'architecture n'existait pas Pour une fois j'étais ravi qu'on n'ait pas eu besoin de moi ■

Les changements dans la situation de l'habitat sont dramatiques Selon les chiffres du recensement tunisien pour 1994 le nombre de logements a augmenté de 2,8 % par an entre 1975 et 1984, ce taux a grimpé à 3,6 % par an entre 1985 et 1994 Cela représente la construction de plus de 55 000 logements par an pendant cette dernière période Parallèlement le nombre de ménages a augmenté respectivement de 2,8 % puis de 2,5 % pendant ces deux périodes Et si le taux de croissance des ménages s'est ralenti le taux de construction des logements s'est accéléré, ce qui a permis à la Tunisie d'éliminer pratiquement son déficit en matière de logements dans une période de 20 ans

Dans l'ensemble cette construction est due aux efforts individuels des menages eux-memes et au secteur prive. Il est remarquable de constater que la part du secteur public dans la construction de l'habitat est tombee entre 1975 et 1994 de 61,5 % a seulement 6,6 %.

Plusieurs autres facteurs indiquent aussi une amelioration de la qualite du logement parallelement a l'augmentation de son volume. Par exemple, la proportion de gourbis est descendue d'environ 25 % en 1975 a seulement 2,7 % en 1994 et le taux de surpeuplement a baisse de façon impressionnante pendant la meme periode. En 1975, la moitie des menages du pays habitait dans un logement compose d'une seule piece (sans compter la cuisine et la salle de bains s'il y en avait) alors qu'en 1994 seul un menage sur cinq vivait dans ces conditions. Enfin, les branchements aux reseaux d'eau potable, d'electricite et d'assainissement ont augmente rapidement aussi. En 1994, pres de 70 % des habitants des zones urbaines etait branche au reseau d'eau, alors que ce chiffre n'etait que de 30 % en 1975. Les taux de branchement électrique pour les memes deux annees etaient de 86 % et 38 % et l'approvisionnement en services d'assainissement est monte de 15 % en 1975 a pres de 60 % en 1994. Ces taux constituent un reel indicateur de reussite pour le pays.

Le debut du partenariat

La solution tunisienne qui consiste a fournir des logements ou a encourager la construction de logements appropriés et financièrement accessibles, reflete l'evolution des politiques économiques et institutionnelles du pays depuis l'indépendance. Apres l'indépendance, la Tunisie s'est trouvee confrontee a un deficit important dans son parc de logements, aggrave par une croissance demographique importante et par le phenomene de l'exode rural.

Le secteur public en Tunisie a ete appele a fournir des solutions a plusieurs des problemes du pays. Comme dans d'autres secteurs de l'economie, des entreprises publiques telles que la Societe Nationale Immobiliere de Tunisie (SNIT), des banques comme la Societe Tunisienne de Banque (STB) et d'ailleurs les ministères eux-memes, etaient fortement impliquees dans le financement et la production de logements économiques. Ce secteur centralise et subventionne a repondu au mieux de ses capacites a ce defi, effectivement construisant un volume important de ce qu'on appelait logements sociaux. Fortement subventionnee, cette construction ne pouvait pas suffire a satisfaire la demande croissante emanant d'une economie en expansion et de l'emigration vers les grandes villes, et on assistait a une gourbification importante a la peripherie de toutes les grandes villes du pays.

Il est remarquable de constater que la part du secteur public dans la construction de l'habitat est tombee, entre 1975 et 1994, de 61,5 % à seulement 6,6 %, la proportion de gourbis étant descendue d'environ 25 % à seulement 2,7 % pendant la même période.



UNIVERSITY OF TUNISIA - INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES



Comme la construction de logements sociaux par le secteur public était fortement subventionnée, elle ne pouvait pas suivre le rythme de la demande accélérée résultant d'une économie en expansion et de l'émigration vers les villes.



L'Etat a essayé de faire face à cette croissance urbaine accélérée par deux moyens. D'abord, il a tenté de démolir les gourbis et de les remplacer par des logements sociaux là où cela était faisable, en faisant appel à la SNIT pour accroître la production.

Le premier programme de l'USAID dans le domaine de l'habitat en Tunisie, exécuté par la SNIT et la STB à la Cité Carnoy dans la banlieue de Tunis, s'insère dans cet effort d'accroître le volume de logements construits. Lancé en 1966, le projet a abouti à la construction de 693 maisons dans cette banlieue, financées par un prêt en forme de garantie du prêt à l'habitat de 5 millions de dollars. C'était un projet du secteur privé, du genre constructeur américain selon une formule où une entreprise privée américaine travaillait avec une garantie de l'USAID mais avec une implication directe réduite de l'USAID. Construisait des maisons de manière à montrer la technologie et les méthodes américaines. Ces maisons modestes ont rencontré un grand succès et avec le temps, leurs propriétaires les ont agrandies. Cependant, ni le secteur privé tunisien ni la SNIT n'a reproduit le projet pendant de longues années, cette dernière poursuivant sa démarche plus traditionnelle de construction d'appartements.

Le projet suivant, exécuté également par la SNIT, démarre en 1972 dans un nouveau quartier de Tunis appelé Ibn Khaldoun. C'est la première fois que l'USAID et l'Etat tunisien collaborent directement à la conception et à

l'exécution d'un projet et le projet représente les premiers efforts faits par l'USAID d'apporter des changements à des politiques tunisiennes établies. Financé par un prêt de 10 millions de dollars accordé dans le cadre du programme de garantie du prêt à l'habitat, le projet avait pour objectif de renforcer davantage la SNIT et d'augmenter ses capacités dans la construction de logements. L'USAID cherchait à travers ce projet à encourager l'acceptation de normes moins exigeantes en matière de conception, ce qui rendrait ces logements plus accessibles aux économiquement faibles vivant en zone urbaine. En cela, le projet d'Ibn Khaldoun marque un départ des normes appliquées dans le projet de la Cité Carnoy, un pas en direction de bénéficiaires dont le revenu est plus faible. Le projet s'est heurté à de nombreuses difficultés et a dû importer des surcoûts, et a démontré le besoin d'une liaison plus permanente entre la Tunisie et l'USAID dans ce secteur. Néanmoins, les maisons de la Cité Ibn Khaldoun, avec leur style architectural basé sur celui de la médina traditionnelle, sont encore demandées.

Plusieurs études avaient été effectuées en préparation au projet Ibn Khaldoun, dont l'une a recommandé la création d'un dispositif de financement de l'habitat qui répondrait aux besoins et en 1974 fut créée la Caisse Nationale d'Épargne-Logement, la CNEL. La même année a vu l'établissement de l'Agence Foncière d'Habitation, l'AFH, et de l'Office National de l'Assainissement, l'ONAS. En conséquence, le rôle de la SNIT s'est dorénavant limité à la construction de logements. Au milieu des années 70, la Tunisie disposait d'un ensemble complet d'institutions publiques opérant dans le domaine de l'habitat.

Cependant, il devient évident que le secteur public ne peut plus espérer résoudre à lui seul le problème de l'habitat. La démolition de l'habitat précaire qui fut dans le cas des gourbis, représente une perte importante. Plusieurs démarches restent en cours d'essai à travers le monde, en ce moment, y compris la réhabilitation des sites, la réhabilitation des gourbis existants, et la construction de maisons neuves. En 1977, la Tunisie décide, avec un financement de l'USAID et avec son encouragement, d'essayer certaines des

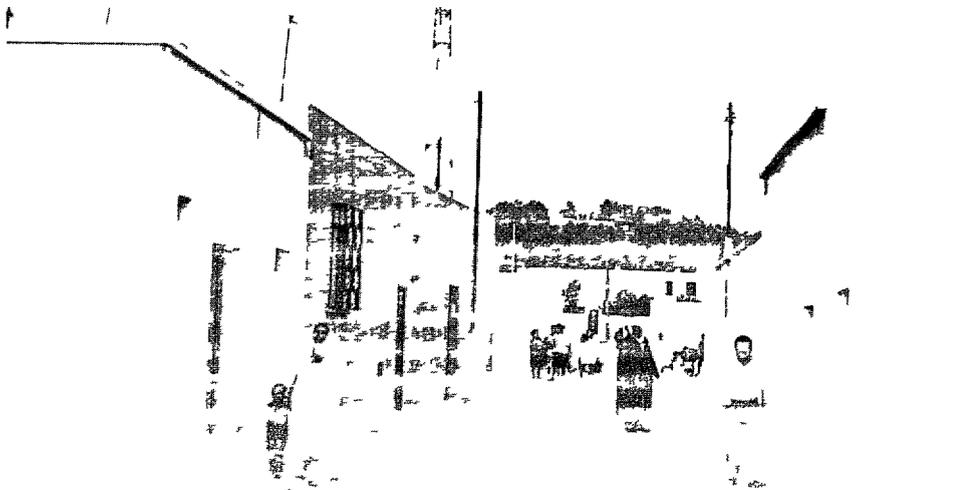


Les constructions précaires insérées aux côtés de la Tunisie ont été construites dans

nouvelles approches à l'habitat sur la base de projets pilotes. Et c'est ainsi que les partenaires créent la démarche qui sert de modèle pour les efforts des 20 années suivantes, et qui consiste à utiliser des projets pilotes pour essayer des approches financées conjointement, à en déterminer les détails et à résoudre les problèmes. Ensuite, l'Etat et ont satisfait des résultats d'initiative, ont tous l'exécution à grande échelle.

En 1977, l'USAID met au budget de 2 millions de l'habitat et du Développement Urbain sous le Plan d'Orientation Annuel du National RHU DO et l'initiative a été lancée 20 ans. La décision d'ouvrir le RHU DO était basée en partie sur l'expérience de la cité Ibn Khaldoun, mais davantage sur le fait qu'on a voulu établir une présence à plein temps pour faire face à l'augmentation du volume de travail en Tunisie et dans la région.

Le troisième projet de l'USAID, lancé en 1977, marque le début des efforts faits par l'Agence dans le but de diversifier son approche à l'habitat. C'est aussi la première fois que l'USAID s'implique directement avec l'administration locale. C'était un projet de 20 millions de dollars financé par un prêt sous le programme HGI, ayant trois composantes. La première composante était de terminer le travail à Ibn Khaldoun. La deuxième consistait en un programme de petites maisons non financées par le CNEH et construites par le SNH. Cette composante représente un nouveau pas dans le sens d'un logement plus petit et plus accessible financièrement. La troisième composante, et la plus innovatrice, la réhabilitation intégrale d'un bidonville appelé Mellassine à Tunis (voir l'encadré) marque l'acceptation par le gouvernement du concept de réhabilitation, l'amélioration progressive de l'infrastructure et de l'habitat dans des régions déjà habitées. Il a mené directement à un programme étendu, exécuté dans tout le pays et marque la fin des efforts systématiques de la part de l'Etat de résoudre ses problèmes d'habitat par la démolition et la rénovation urbaine. En 1981, la Tunisie crée un nouvel organisme étatique, l'Agence pour la Réhabilitation et la Rénovation Urbaine (ARRU), appelée à coordonner et à exécuter des activités de réhabilitation. Cette création procède directement de l'expérience réussie à Mellassine.



UN PROJET DE REHABILITATION D UN BIDONVILLE DE TUNIS MENE CONJOINTEMENT PAR L AID ET PAR L ETAT

*D apres le journal The Christian Science Monitor
du 10 juillet 1985 Article de John Metelsky charge
de presse pour l USAID*

La rehabilitation des bidonvilles fournit une nouvelle solution a un ancien probleme lie a la pauvreté urbaine en Tunisie selon Jim Phippard qui montre Mellassine ancien ilot insalubre a la peripherie de Tunis

M Phippard Directeur de la mission en Tunisie de l Agence americaine pour le Developpement International (AID) dit Il est difficile a croire qu il y a cinq ans seulement Mellassine etait un bidonville classique Les eaux usees coulaient dans les rues sans traitement les maisons n etaient pas branchees au reseau d eau courante et il n y avait pas d eclaireage public Le taux de criminalite etait eleve et la maladie prevalente

Aujourd hui Mellassine qui longe le Lac Sejourmi est une communaute croissante dont la population de 50 000 habitants vit dans quelques 2 000 maisons a un ou deux etages Les rues sont revetues et les habitants beneficent d eau courante de salles de bains d electricite et de services publics

Par le passe la Tunisie appliquait une solution simple aux gourbis elle les rasait pour elever de nouvelles constructions—souvent a des frais considerables

Ca a change selon Mohamed Fethi Ennaifer Directeur de travaux publics pour la Ville de Tunis En 1978 la politique nationale etait d eliminer les bidonvilles Maintenant grace aux ameliorations obtenues a Mellassine la politique nationale a change Plutot que de raser les gourbis nous les rehabilitions

M Ennaifer qui travaille etroitement avec M Phippard dit que le gouvernement tunisien est si impressionne par l experience de Mellassine que la rehabilitation des gourbis fait partie maintenant du plan quinquennal de la Tunisie

Grace aux progres realises a Mellassine l etat dorenavant essaie de mener des actions preventives destinees a ameliorer les conditions de vie dans une zone donnee avant qu elle ne devienne insalubre

En 1978 l etat tunisien et le RHUDO a Tunis ont lance un projet conjoint d assistance a la population de Mellassine dont les objectifs principaux

etaient de faire en sorte que chaque logement beneficie d eau potable de construire des egouts pour evacuer les eaux usees et les eaux pluviales de revetir les rues et d installer l eclaireage public Un autre objectif du projet etait de donner aux proprietaires des logements un titre de propriete en bonne et due forme

Tous cela a ete realise a l exception d une partie des travaux sur le reseau d evacuation des eaux usees et pluviales qui est maintenant en cours dit Harry Birnholz responsable regional de l AID pour l habitat dont le siege se trouve a Tunis

Au moment du demarrage du projet une grande partie des maisons se trouvait au dessous du niveau du Lac Sejourmi avoisinant Apres les pluies il arrivait souvent que le lac inonde les chemins pietons et les rues A l aide des prets pour l habitat la plupart des proprietaires de maisons ont souleve les planchers de leur maison au dessus du niveau du danger

Jusqu a ce jour plus de 50 prets ont ete accordes pour l achat des materiaux de construction au beneficie de familles dont les maisons etaient autrefois inondees chaque annee Chaque pret permet l achat de deux tonnes de ciment 500 briques en argile 30 barres de renforcement en metal et 120 hourdis pour les plafonds ce qui suffit pour construire une unite noyau composee d une piece mesurant environ 4 metres carres

Le noyau du projet d habitat consiste en une piece sejour chambre a coucher une cuisine et une salle de bains selon M Birnholz Les noyaux etant extensibles les familles peuvent lorsque leur situation financiere s ameliorer ajouter une autre chambre ou un etage Certains proprietaires ajoutent des pieces pour les louer a d autres personnes

L auto construction constitue l un des concepts cle du projet Les gens construisent leur propre maison leurs propres pieces Et cet habitat est financierement accessible aux habitants a faible revenu habitant le quartier de Mellassine

Outre la garantie du pret a l habitat l AID a fourni en 1978 un don de 609 mille dollars pour des services de soutien socio economiques dans ce quartier Le programme integre d amelioration destine aux pauvres vivant en milieu urbain a cree un centre communautaire un programme d education professionnelle pour femmes et un programme de soins preventifs qui met l accent sur la sante et les soins la nutrition et l hygiene des femmes et des enfants selon M Birnholz L Agence a egalement cree un programme social pour les femmes axe notamment sur l alphabetisation et les qualifications professionnelles ainsi qu un programme de credit pour les



*L'accroissement
du rôle du secteur
privé était une
idée pour laquelle
la Tunisie, comme
d'autres parties
du monde, était
maintenant mûre,
et elle fut l'un
des principaux
objectifs de
l'USAID pendant
les années 80*



de la rehabilitation. Des taux d'interet eleves avant empêche la poursuite de ce programme avec des fonds du programme HG. La Banque Mondiale intervient pour en financer des parties. L'USAID reste dans le projet en executant des programmes de formation pour l'ARRU, l'agence d'execution et en fournissant une assistance technique au gouvernement. Un autre exemple de cooperation pendant cette periode est l'assistance fournie par le RHUDO a la Municipalite de Kairouan pour l'aider a ameliorer ses systemes de collecte des taxes de propriete.

Ce n'est qu'en 1984 cependant que des projets HG sont lances de nouveau avec deux efforts separes. Le premier de ces efforts (le cinquieme projet HG de l'USAID) finance par un pret de 24 millions de dollars, est le Projet des Trente Villes un programme de soutien au programme etatique d'amelioration des conditions sanitaires dans des quartiers a faible revenu. Ce projet marquant les premieres activites entreprises par l'USAID avec l'Office National d'Assainissement l'ONAS est une initiative ciblée de soutien aux programmes tunisiens de rehabilitation. Il constitue egalement la premiere experience de l'USAID dans le cofinancement direct avec la Banque Mondiale en Tunisie. Le deuxieme effort (le sixieme projet HG de l'USAID) finance egalement par un pret de 24 millions de dollars en 1985 marque les efforts faits par la Tunisie et par l'USAID pour encourager le secteur prive a s'impliquer davantage dans la construction des logements. Le projet consiste en l'amenagement des terrains et la production de terres viabilisees, il est entrepris en collabora-

tion avec l'AFH et la CNEL. Ce programme a encourage le secteur prive a participer davantage dans la production de logements.

La Tunisie comme d'autres parties du monde, etait maintenant prete a accepter l'idee d'accroitre le role du secteur prive ce qui constitue l'un des principaux objectifs de l'USAID pendant les annees 80, non seulement a cause du soutien dont l'idee beneficie a Washington sous la presidence de Ronald Reagan, mais aussi parce que l'USAID a trouve que cette approche donne de reels resultats notamment dans le domaine de l'habitat. Dans d'autres pays l'association de la communaute et du secteur prive au secteur public avait reussi a rendre l'habitat accessible aux menages pauvres et elle semblait etre un moyen prometteur pour accroitre la production de l'habitat pour ces menages.

En 1986 la Tunisie vit un processus d'ajustement structurel qui donne une impulsion a une orientation economique axee plus vers le secteur prive, ce qui se reflète rapidement dans le secteur de l'habitat. La nouvelle politique de la Tunisie en matiere d'habitat est rendu publique avec le Septieme Plan en 1988 et en 1989 le septieme projet HG de l'USAID finance par un pret de 15 millions de dollars, permet la transformation de la CNEL en une banque de l'habitat et soutient sa privatisation ulterieure. L'USAID avait ete tres engagee dans des questions de financement de l'habitat meme avant la creation de la CNEL en 1974, et travaillait etroitement avec elle (voir l'encadre) et avec le gouvernement depuis ce temps.

P L E I N S F E U X S U R . . .

LE FINANCEMENT DE L'HABITAT

Le financement de l'habitat en Tunisie pendant les trente dernieres annees a necessite d'importantes subventions y compris la vente de terrains de l'Etat a des institutions telles que la SNIT et l'AFH a des prix derisoires. La fourniture de l'infrastructure a perte des taux d'interet sur des hypotheques inferieurs aux taux du marche et des avantages fiscaux pour certaines operations immobilieres. En general l'USAID preconisait la reduction des subventions ou la garantie de leur transparence et recommandait que les subventions prennent la forme de dons uniques de capital plutot que de

subventions a long terme avec application de taux d'interet.

La subvention de l'habitat et des services urbains continue jusqu'a ce jour bien que les montants en ont ete reduits progressivement. Apres le Plan d'Ajustement Structurel et la nouvelle politique de l'habitat qui sont intervenus a la fin des annees 80 l'Etat a compris que les ressources du secteur public sont limitees et qu'il serait necessaire de reduire sinon de supprimer les subventions.

Au debut des annees 70 l'USAID et d'autres organismes ont discute avec l'Etat le systeme de

financement de l'habitat qui pourrait convenir à la Tunisie. En fin de compte, la Tunisie a opté pour un système d'épargne contractuelle, a adopté un modèle du style européen et a créé la Caisse Nationale d'Épargne Logement (CNEL). Gérée par l'État, la CNEL était une caisse chargée de mobiliser l'épargne sous forme contractuelle, d'accorder des prêts sur hypothèque et de financer les promoteurs immobiliers. L'USAID n'avait pas préconisé ce système, mais cela ne l'a pas empêché de travailler étroitement avec la CNEL sur un certain nombre de projets, ni de fournir un volume non négligeable d'assistance technique à la nouvelle institution.

La CNEL a bien réussi dans ses efforts de mobiliser l'épargne. Les Tunisiens ont adhéré avec enthousiasme à l'idée d'une épargne destinée à leur permettre d'accéder à la propriété d'un logement, et en 1987 la CNEL gisait environ 320 000 contrats d'épargne logement totalisant 482 millions de dinars tunisiens, ce qui représentait plus d'un demi-milliard de dollars US à l'époque. Mais la réussite d'un système contractuel dépend de la disponibilité effective, à la fin de la période d'épargne contractuelle, de logements à acquérir, et cela à des prix qui sont à la portée des épargnants/acheteurs. Cela ne fut malheureusement pas le cas en Tunisie, où il n'existait ni suffisamment de terrains aménagés ni suffisamment de logements économiques. La confiance du public en la CNEL a baissé, elle a connu de sérieux problèmes de liquidité, et en 1989 l'État, avec l'aide de l'USAID, l'a transformée en une banque de l'habitat, avec une participation du secteur privé. Le système d'épargne contractuelle était aboli, mais la Banque de l'Habitat a continué à gérer les contrats déjà en cours.

La Banque de l'Habitat gère également le Fonds Ouvrier pour le Logement Social (le FOPROLOS), qui finance par un impôt de 2 % sur tous les salaires, accorde des prêts à des taux d'intérêt avantageux à des ouvriers qui gagnent moins d'une fois et demi le revenu minimum garanti. D'autres sources de prêts économiques existent, de taille modeste, ils sont obtenus par l'intermédiaire des différentes caisses de la sécurité sociale et d'autres programmes étatiques.

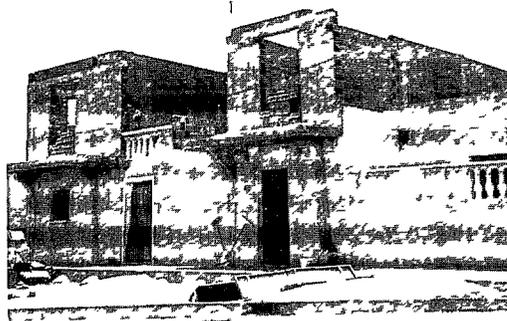
Le plus grand problème est encore, aujourd'hui, la disponibilité des logements à grande échelle et son accessibilité financière aux ménages à faible revenu. Le secteur public n'avait pas pu assurer un volume suffisant, et les promoteurs privés n'ont pas encore réussi à combler cette lacune. En conséquence, la plupart des ménages à faible revenu construisent et financent eux-mêmes leur propre logement. ■

Ce projet marque également une reorientation importante de la production en matière de logements vers le secteur privé. Parmi les objectifs du projet figurent

- Encourager les promoteurs privés à fournir des terrains bâtissables pour des prix accessibles et des logements noyaux pour des ménages à faible revenu
- Faire en sorte que la nouvelle Banque de l'Habitat accorde des crédits aux municipalités pour l'acquisition des terrains et pour l'infrastructure
- Encourager l'AFH à changer fondamentalement de politiques, afin de mettre l'accent sur la construction de l'infrastructure en dehors des terrains à bâtir, qui permettrait alors le transfert global des terres au secteur privé pour leur lotissement et leur aménagement.

Après l'indépendance, l'habitat était aménagé sur de grandes terres étatiques qui étaient la propriété de la SNIT, ou que celle-ci achetait de l'État à des prix subventionnés. La SNIT n'avait pas de difficulté à aménager ces grands lots, en général en forme de blocs d'appartements. En 1974, l'AFH est créée, en partie pour assumer ce rôle, mais surtout pour entreprendre une opération de banque destinée à l'acquisition des logements. Avec l'aménagement des terres étatiques, l'État est obligé de ramasser des terres et de les assainir en les acquérant auprès de propriétaires particuliers. L'AFH ramasse et assainit les terres, mais elle les subventionne aussi pour les vendre à des particuliers, un processus qui était long et qui coûtait cher.

Le projet de 1989 soutient la transformation de la CNEL en une banque, et marque un énorme changement dans la production de l'habitat, en encourageant la participation du secteur privé dans la construction de logements économiques. Mais le projet rencontre des succès moins marqués dans l'accomplissement de ses autres objectifs. L'AFH continue à développer des lotissements assainis, plutôt que de vendre des blocs de terres assainies en gros, bien qu'il ne faut pas négliger la réussite d'un projet pilote à El Mourouj IV, exécuté par un promoteur privé sur des terres qu'il a achetées auprès de l'AFH. D'ailleurs, plusieurs de ces dimensions ont fait



La construction aujourd'hui. Avec l'amélioration de leur revenu, les propriétaires ajoutent un étage à leur maison.



Le projet de l'USAID en 1989 marque un énorme changement dans la production de l'habitat, en encourageant la participation du secteur privé dans la production des logements économiques



du projet El Mourouj IV un modèle pour ce genre d'effort. D'autre part, mais ceci est moins important, la Banque de l'Habitat n'a pas prêté aux municipalités et dans les années 90 ce rôle est joué par la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales, la CPSC, avec l'aide de l'USAID et de la Banque Mondiale. Le projet marque, néanmoins, le début des efforts de l'État de se détourner des activités largement publiques qui ont caractérisé son approche jusque-là. Le projet est également le dernier grand projet mené par l'USAID dans le domaine de garantie de prêts avec le gouvernement spécifiquement pour des activités liées à l'habitat.

La situation de l'habitat aujourd'hui

Dans l'ensemble, la situation de l'habitat en Tunisie s'est améliorée de façon dramatique depuis 1966. Les services liés à l'infrastructure sont généralement disponibles et les gourbis ont pratiquement disparu. La production des logements par le secteur privé plutôt que le public est maintenant devenue la règle plutôt que l'exception et la qualité de vie des ménages urbains s'est nettement améliorée. D'autre part, le développement du secteur de l'habitat a aidé à créer des emplois (entre 2 et 3 % de la population active est employée dans ce secteur) a contribué à développer l'industrie des matériaux de construction, et a mobilisé l'épargne familiale.

Mais des problèmes persistent. Il n'y a pratiquement plus de terrains étatiques susceptibles d'être aménagés pour l'habitat dans la région des grandes villes. Le prix des terrains privés a augmenté, ce qui fait que la propriété d'un logement produit par le secteur privé formel est largement inaccessible aux

ménages à faible revenu. Le système de financement du logement comporte la Banque de l'Habitat et d'autres banques privées qui octroient des prêts, mais il n'existe pas de marché secondaire. Les prêts pour les logements économiques dépendent de la disponibilité des subventions étatiques. Une grande partie de la construction des logements économiques se fait par l'effort non planifié de familles qui engagent de petits constructeurs privés, ce qui a donné naissance à des zones périurbaines très denses et dépourvues de services d'assainissement et de routes. Le rôle des municipalités dans la planification et le contrôle de ce développement reste minimal à ce jour.

L'État, conscient de cette situation, continue à consacrer d'importantes ressources à l'amélioration de l'assainissement et des autres services dans ces communautés. Vu leur performance antérieure, il est certain que le gouvernement, en partenariat avec le secteur privé, continuera à se pencher sur ces problèmes et à les résoudre.

La décentralisation et les municipalités

Dans les années 90, dans sa collaboration avec la Tunisie, l'USAID commence à mettre l'accent davantage sur la nécessité de travailler avec les collectivités locales, en reconnaissance du rôle clé joué par celles-ci dans la résolution des problèmes liés à l'habitat, au développement urbain et à l'environnement.

Après avoir concentré ses programmes sur l'habitat pendant 25 ans, l'USAID s'engage de plus en plus dans les services environnementaux urbains tels que l'adduction d'eau, les eaux usées et les déchets solides. L'USAID continue à donner une importance particulière au domaine de l'habitat, mais elle le fait en reconnaissant que l'amélioration des services de base est souvent la façon la plus efficace d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers pauvres, et que cela amène souvent à une amélioration de l'habitat qui à son tour fait partie d'un ensemble plus important. Dans plusieurs pays, cette approche nécessite impérativement un renforcement des responsables locaux qui seront chargés de la prestation des services dans les quartiers.

Vers la fin des années 80, la Tunisie arrive à cette même conclusion et le Huitième Plan National

de Développement (1992-1996) montre la détermination de l'Etat de renforcer le système des collectivités publiques locales. Le Huitième Plan reconnaît également que la réussite de toute tentative de satisfaire les besoins urbains dépend du renforcement des institutions locales sur le plan de leur gestion aussi bien que sur le plan financier. Cette prise de conscience donne alors naissance au Programme de Développement et de Financement des Municipalités (le MDFP), l'avant-dernier programme HG, et au Programme de Soutien aux Collectivités Publiques Locales (le LGSP).

L'objectif du MDFP qui a reçu 15 millions de dollars en forme d'un prêt HG, était de renforcer le mécanisme de financement des

projets locaux. La CPSCL, et d'accroître son indépendance. Bénéficiant de la participation de la Banque Mondiale, ainsi que d'un financement supplémentaire de près de 3 millions de dollars en forme de dons de l'USAID, ce projet a soutenu les efforts d'un grand nombre de collectivités locales en particulier pour la réhabilitation des quartiers pour des activités liées à l'habitat et pour des activités environnementales.

L'USAID avait encouragé cette réforme de politiques. D'ailleurs, elle avait depuis longtemps recommandé que les responsables locaux assument un rôle plus important. Voir l'encadré pour une description de la formation dispensée sous le LGSP et des efforts antérieurs à renforcer les collectivités locales.



Les 257 communes, ou municipalités, tunisiennes rentrant dans le troisième niveau de gouvernement sont très différentes quant à leur taille et leur population. En général, les collectivités les plus petites, et plusieurs de celles qui sont plus grandes, continuent à avoir besoin de beaucoup d'assistance.



PLEINS FEUX SUR . . .

UNE MEILLEURE GESTION MUNICIPALE GRÂCE À LA FORMATION

Vers la fin des années 80, l'Etat tunisien a compris qu'il ne pouvait pas tout faire seul, avec l'efficacité requise et en garantissant le niveau de performance souhaité, et que le besoin existait d'impliquer aussi bien les responsables locaux que le secteur privé. Parallèlement, la plupart des responsables locaux n'étaient pas encore en mesure d'assumer des responsabilités nombreuses, et le gouvernement savait qu'il serait désastreux de trop leur demander alors qu'ils n'étaient pas encore prêts.

RHUDO travaillait déjà depuis longtemps avec les responsables locaux. Sa première expérience de ce genre était avec la municipalité de Tunis, dans le cadre du programme à Mellassine. Au début des années 80, le RHUDO avait exécuté un programme d'assistance technique avec la Ville de Kairouan, aidant les responsables dans cette ville à introduire l'informatisation dans le but d'améliorer leurs méthodes de perception fiscale. Plus tard, pendant la même décennie, des projets de réhabilitation et d'habitat ont comporté de nombreuses activités de formation, également impliquant les responsables locaux.

En 1993, le LGSP, en collaboration avec la Banque Mondiale, a contribué à l'amélioration des capacités de gestion des responsables tunisiens locaux et régionaux en créant un nouveau centre de formation, le Centre National de Perfectionnement et de Recyclage des Cadres Régionaux et Municipaux, ou CNPRCRM. Avant le démarrage des cours proprement dit, en décembre 1995, plusieurs études étaient effectuées afin d'identifier les besoins en formation des responsables élus et du personnel municipal. Le

RHUDO a persévéré malgré des retards, établissant le contenu des cours avant la création officielle du Centre. Les retards étaient dus, au moins en partie, à un débat interne au sein du gouvernement concernant la structure qui devait dispenser l'instruction dans le cadre de la formation au niveau des collectivités publiques locales.

Le Centre est situé à Tunis et fait partie du ministère de l'Intérieur. Les performances de ce Centre ont été impressionnantes depuis son lancement, grâce en partie aux travaux préparatoires effectués du RHUDO. Rien que pendant les neuf premiers mois, 399 cadres municipaux et régionaux ont été formés dans des domaines tels que la gestion des déchets, le développement et l'utilisation des espaces verts, l'analyse financière au niveau local et la comptabilité analytique.

Un des aspects les plus importants du Centre est l'utilisation de la méthode de formation des formateurs. Pendant les sept mois qui ont suivi l'ouverture du Centre, il a formé 50 formateurs, c'est-à-dire 10 dans chacune des disciplines suivantes : analyse financière, comptabilité analytique, gestion des déchets solides, gestion des espaces verts, et relations entre les administrateurs et le public. Ces formateurs ont ensuite servi de formateurs praticiens dans d'autres programmes de formation. Ils se sont également tenus disponibles pour continuer les activités de formation dans leurs propres municipalités et régions.

Le Centre a réussi à obtenir une nouvelle assistance de la Banque Mondiale, ainsi qu'un financement de la France et de l'Allemagne. ■



L'environnement en Tunisie est de plus en plus menacé par la rapidité de la croissance urbaine, un facteur qui devient particulièrement important quand on pense à la nécessité d'assurer que le tourisme, principale source de rentrées de devises, ne soit pas compromise par une mauvaise gestion des zones urbaines



L'histoire des collectivités locales en Tunisie date depuis très longtemps. Avant l'installation du Protectorat français, les collectivités publiques tunisiennes avaient d'importantes responsabilités dans la conduite des affaires locales. Depuis l'indépendance, la Tunisie est un Etat unitaire, l'autorité finale appartenant à l'administration centrale. Le gouvernement comporte trois niveaux : le niveau central, le ministère de l'Intérieur assumant la responsabilité globale pour les collectivités locales ; le niveau régional, où les gouverneurs des 23 délégations du pays sont directement responsables pour tout ce qui concerne leur région ; et le niveau local, avec les élus locaux. Les responsabilités à chaque niveau reflètent l'importance du pouvoir du gouvernement central, ainsi que le besoin d'utiliser au mieux un volume limité de ressources humaines.

Le troisième niveau de gouvernement comprend les 257 communes, ou municipalités tunisiennes, dont la taille et la population varient considérablement. Le plus important Tunis a une population de près de 700 mille et le grand Tunis dépasse un million d'habitants, alors que la commune la plus petite ne comprend que moins de mille habitants. 90 % de ces 257 communes ont

moins de 50 mille d'habitants et la moitié n'a que 10 mille ou moins. Bien que les responsabilités du gouverneur régional et du ministère de l'Intérieur soient inscrites dans la législation, elles dépendent aussi de la compétence et de la taille des différentes communes ou municipalités. En général, les collectivités les plus petites et plusieurs de celles qui sont plus grandes continuent à avoir besoin de beaucoup d'assistance.

Au niveau local, un grand nombre des services, y compris l'électricité, le gaz, l'eau, l'assainissement, le téléphone, l'aménagement de terres, le transport, l'éducation, la santé et la construction et l'entretien des principales routes, sont tous la responsabilité d'organismes qui sont indépendants de la municipalité. Cette division est assez logique dans un petit pays comme la Tunisie. Dans d'autres pays aussi, y compris les Etats-Unis, ces services sont souvent fournis par des organismes indépendants des autorités locales. Cependant, la coordination du développement local est un rôle qui, normalement, continue à être assumé par les gouverneurs régionaux. Selon la législation en vigueur, les municipalités pourraient, si elles bénéficiaient d'un renforcement financier et administratif, exercer beaucoup plus de responsabilité que ce qui est actuellement le cas.

La décentralisation est un sujet qui a donné lieu à de nombreux débats dans le cadre du dialogue entre les Etats-Unis et la Tunisie, pour des raisons dont l'origine pourrait se trouver dans les différentes histoires et évolutions des deux pays. Les Américains tendent à favoriser leur propre forme de société, hautement décentralisée. La Tunisie, par contre, est de par sa taille et sa population, un petit pays, plus petit que beaucoup des Etats individuels faisant partie des Etats-Unis. L'expérience globalement satisfaisante et parfois excellente d'un gouvernement central puissant a disposé le pays à être plus réticent à lancer une expérience qu'il n'avait pas étudiée en profondeur. Le RHUO, comprenant les préoccupations tunisiennes, les a intégrées dans les deux derniers programmes HG et dans les dons qui les ont accompagnés.

La décentralisation se fait peu à peu. Il est clair que la vraie autorité, le vrai pouvoir restent entre les mains du gouvernement.



central bien que les gouverneurs les assument de plus en plus maintenant. La municipalité continue à n'être qu'une parmi plusieurs organismes opérant au niveau local, mais les collectivités locales sont maintenant plus fortes grâce en partie à l'assistance reçue dans le cadre des programmes de l'USAID.

L'environnement urbain

L'environnement en Tunisie est de plus en plus menacé par la rapidité de la croissance urbaine. Certaines villes se trouvent confrontées à une population dont l'ampleur dépasse de très loin celle pour laquelle elles étaient conçues. Le risque malheureux de trouver les rues débordant d'ordures et d'autres déchets a donné une impulsion aux planificateurs tunisiens dont la réponse entre d'ailleurs dans le cadre d'un plus large effort d'assurer que l'environnement global en Tunisie, déjà fragile à cause du manque d'eau et de la position au bord du Sahara, reste un pays sain. Cela devient particulièrement important quand on pense à la nécessité d'assurer que le tourisme, principale source de rentrées de devises, ne soit pas compromise par une mauvaise gestion des zones urbaines.

L'amélioration de l'habitat, qui forme à la base du partenariat entre l'USAID et la Tunisie depuis 1966, a bien sûr inclus l'amélioration de services publics d'adduction d'eau et d'assainissement. Dans ce sens, on peut dire que l'USAID et la Tunisie s'adressent depuis longtemps déjà aux préoccupations environnementales. Cette préoccupation s'est intensifiée pendant le premier projet mené avec l'ONAS en 1984. Et à partir de 1993, le dernier projet de l'Agence, le Programme de Participation du Secteur Privé dans les Services Environnementaux, PPES, la place au cœur des préoccupations des partenaires.

En donnant son attention à l'environnement, l'USAID a aussi accordé un intérêt accru au soutien de la décentralisation et des municipalités et a encouragé un élargissement du rôle joué par le secteur privé. Cette évolution d'une préoccupation directe avec l'habitat vers une préoccupation plus large, englobant tout l'environnement urbain, reflète une tendance générale apparaissant un peu partout dans le monde.

À la tête de la réponse donnée par la Tunisie à ses préoccupations en matière d'environnement se trouvait le ministère de l'Environnement, créé en 1991. Deux organismes ont assumé une importance particulière dans cet effort : l'ONAS, qui existait depuis 1974, et l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, l'ANPE.

Dans les années 80, les taux élevés de croissance de la population urbaine, accompagnés d'une prolifération de quartiers de développement anarchique et mal desservis qui s'en est suivie, exercent des pressions en matière de besoins de services qui dépassent largement les capacités des institutions du secteur public à les satisfaire dans un laps de temps raisonnable. Les agences responsables de la prestation des services environnementaux urbains, notamment l'ONAS et les municipalités, avaient fait des progrès considérables, mais la couverture et le niveau des services restaient assez réduits, en tout cas plus réduits que ce que l'on souhaitait, particulièrement dans le cas des décharges contrôlées et des eaux usées. L'Etat et le RHUDO voient alors la possibilité de mettre ensemble les intérêts qui les lient pour faire face aux graves problèmes environnementaux urbains auxquels le pays est confronté, tout en entreprenant une expérience destinée à promouvoir le secteur privé et à accroître l'efficacité et la performance des municipalités.

Le résultat est le programme PPES (voir l'encadré), financé par 40 millions de dollars en forme de garantie de prêt à l'habitat et par 3,7 millions de dollars en forme de dons, qui répond à plusieurs des préoccupations qui sont partagées par l'USAID et la Tunisie. Le programme réussit à encourager l'expansion du secteur privé dans des activités liées aux déchets solides et aux eaux usées, décentralise encore des politiques, soulève encore une fois la question de l'aménagement foncier privé au niveau local et aide à sensibiliser le gouvernement au besoin d'établir un système de finances pour soutenir ces efforts. Le programme marque aussi, avec le MFDP, une nouvelle formule dans la collaboration, les progrès accomplis dans la transformation des politiques étant devenus l'objectif et la clé du décaissement des fonds.



Cette évolution d'une préoccupation directe avec l'habitat vers une préoccupation plus large, englobant tout l'environnement urbain, reflète une tendance générale apparaissant un peu partout dans le monde.



LE PROGRAMME DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Dans les années 70 l'Etat a créé un certain nombre d'organismes spécialisés semi-étatiques chargés de remédier aux importants déficits qui existaient alors en matière d'infrastructure. Créé en 1974 l'ONAS devait s'occuper du secteur de la collecte et du traitement des eaux usées. Malgré une bonne performance pendant les 20 années qui ont suivi un grand nombre de ménages sont restés non servis, notamment dans les quartiers informels à revenu faible dans les villes servies par l'ONAS et au sud de nombreuses petites villes pour lesquelles l'Office n'était pas responsable.

La collecte des déchets solides et les décharges constituait un deuxième problème. Les collectivités publiques locales étaient responsables de la collecte des déchets solides, et bien qu'une collecte des ordures existait dans presque toutes les zones urbaines du pays, les services de collecte étaient très variables quant à leur fréquence et leur efficacité. Le volume de déchets posait un problème encore plus important d'infiltration, ou il n'existait que deux décharges contrôlées dans tout le pays, et que les deux se trouvaient dans la région du Grand Tunis.

En réponse à ces sérieux problèmes et en supposant que le secteur privé pourrait fournir une aide dans ce domaine, l'Etat et le RHUDO ont établi en 1993 le programme PPES financé par un crédit de garantie du prêt à l'habitat de l'USAID de 40 millions de dollars, accompagné d'un don de 3,7 millions de dollars.

L'objectif du programme PPES était d'améliorer la couverture fournie par les services environnementaux urbains dans leur définition large en intensifiant la participation du secteur privé. Le programme était basé sur les politiques et il était le premier de son genre dans la région. Le déblocage des fonds du HG était conditionné par l'octroi aux municipalités et au secteur privé d'un rôle accru dans la prestation des services environnementaux. L'approche du PPES comportait des études, des projets pilotes et des évaluations destinées à montrer que la Tunisie était capable d'améliorer la situation de son environnement grâce à une plus grande participation du secteur privé et des collectivités locales. Si il est vrai que certains des fonds fournis dans le cadre du prêt HG ont servi au soutien direct des programmes étatiques destinés à améliorer l'infrastructure environnementale dans les quartiers à faible revenu, il est aussi vrai que les deux prêts HG et les dons — visaient à soutenir la création d'un tissu de politiques, d'encouragements et

d'institutions portant autorisation à l'accroissement de la participation du secteur privé dans la prestation des services environnementaux.

Le PPES avait quatre grands objectifs : renforcer (1) la capacité du secteur privé à fournir des services environnementaux urbains, (2) le rôle joué par le secteur privé dans le financement de ces services, (3) la capacité institutionnelle du secteur public à gérer cette participation accrue du secteur privé, et (4) la participation communautaire à ce processus, notamment à travers les ONG.

Selon les premières évaluations qui ont été faites, plus de 200 mille habitants bénéficient de programmes d'appui direct HG et le programme est également responsable d'autres accomplissements importants. Une transformation remarquable est intervenue dans la collecte de déchets solides durant le programme. Au mois d'avril 1997, 43 municipalités avaient conclu des contrats avec des entreprises privées, et 17 autres contrats étaient en cours de négociation.

Les résultats du programme ont été impressionnants au regard de l'impact sur les villes. Après plusieurs années de préparation détaillée, aidée par le programme, l'ONAS a signé un contrat avec une société tuniso-française pour la gestion de 150 km de réseau d'égouts à Tunis de servir environ 40 mille individus. Un deuxième contrat sera bientôt signé avec une société privée pour la gestion et le traitement de eaux usées. Ce programme a également aidé l'ONAS à préparer la première concession privée de traitement BOT destinée à servir à bénéficier de l'assistance de la Banque Mondiale.

Dans l'aménagement foncier comme dans les autres du secteur, la priorité était allée pendant la première année du programme PPES à la préparation et au lancement d'un projet pilote. Le site choisi était El Matar à Sousse. Ce projet pilote a mis un certain temps à décoller pour plusieurs raisons, notamment le volume de terres requises (146 hectares), la difficulté de mobiliser les fonds requis par les différentes opérations physiques, y compris la réallocation d'un grand oued qui pose un danger écologique, et le nombre de questions concernant le rôle qui serait joué dans le projet par la municipalité. La construction prévue dans ce projet ne sera entamée que pendant l'année en cours.

Ce programme visait également à accroître le financement privé des services environnementaux, mais les progrès accomplis dans ce domaine étaient fortement conditionnés par le travail entrepris avec le CPSC dans le cadre d'autres programmes ayant



*Le rôle du secteur
privé en Tunisie
a été fortement
influencé par les
réalités politiques
et du développe-
ment qui ont
façonné l'histoire
de la Tunisie
depuis quatre
décennies*



le soutien de l'USAID et de la Banque Mondiale qui sont décrits ailleurs dans le présent rapport. Les conditions sont maintenant réunies qui permettront à la CPSC de mobiliser des ressources supplémentaires sur les marchés commerciaux si elle le désire.

Le programme PPES a montré que le secteur privé serait bien disposé à participer à la prestation et au financement des services environnementaux pourvu que les avantages financiers sont suffisants pour en compenser les risques. Le secteur public s'intéressera à bénéficier de la participation du secteur privé quand il a la confiance que cela est faisable et que les résultats en seront dans l'intérêt global de la Tunisie. L'existence d'intérêts d'envergure limitée pourra ralentir quelque peu le processus destiné à accroître la confiance du secteur public mais elle ne le détruira pas. Le programme PPES a réduit les risques encourus par le secteur privé dans cette participation et ainsi a augmenté la probabilité d'une telle participation. Le programme a également servi à persuader le secteur public que les résultats ont toutes les chances d'être positifs. Pour résumer le programme a aidé de façon fondamentale à

Une évaluation faite récemment de ce projet constitue une évolution remarquable en Tunisie dans l'acceptation de la prestation des services par le secteur privé. L'évaluation souligne les progrès réalisés par les municipalités dans la collecte des déchets solides mais en même temps LONAS semble également plus engagée que par le passé à faire appel au secteur privé et à agir en partenariat avec lui dans la réalisation d'une nouvelle station de traitement des eaux usées qui sera construite selon la formule BOT pour la région du Grand Tunis. Dernier projet urbain entre l'USAID et la Tunisie le PPES s'est avéré être un digne successeur des efforts conjoints en matière d'habitat.

Le rôle du secteur privé dans l'habitat et l'environnement

Le rôle accordé au secteur privé en Tunisie a été fortement influencé par les réalités politiques et de développement qui façonnent l'histoire de la Tunisie depuis quatre décennies.

Immédiatement après l'indépendance la Tunisie a nationalisé plusieurs secteurs clés économiques jusque là dominés par les français. Et comme les français n'avaient pas encouragé le développement d'un secteur privé

tunisien seul le secteur public était en mesure de combler le vide laissé par le départ de la France et de répondre aux besoins créés par les priorités du développement. Dans les sphères politique et économique aussi cela voulait dire aussi un fort contrôle, géré à partir du centre.

Le rôle de l'Etat continue à croître pendant les années 60 des entreprises étatiques fournissant l'habitat, l'infrastructure et les services environnementaux urbains. Mais avec la fin des années 60 de nouvelles politiques économiques commencent à entrer en jeu. Un effort est entrepris de promouvoir les exportations, et il y a l'apparition d'une tendance vers une relaxation et une réduction très progressives dans les contrôles exercés par l'Etat. L'accent est mis sur le développement des secteurs agricole et manufacturier dont une partie de la production est exportée, et l'investissement privé aussi bien national qu'étranger est encouragé. Le secteur financier





Les associations communautaires n'ont été intégrées dans le dialogue entre les Etats-Unis et la Tunisie que dans les années 90. Les ONG s'occupant surtout de questions liées au développement ne sont qu'au début de leur croissance



et les taux d'intérêt par contre, restent sous le contrôle exclusif de l'Etat

Les années 70 se caractérisent par une croissance économique rapide grâce notamment à l'augmentation de la production pétrolière et dans l'industrie des phosphates. Malheureusement, cette croissance industrielle s'accompagne d'un déclin dans le secteur agricole qui dure jusqu'à la fin de la décennie (donne ainsi une impulsion à l'exode rural). Néanmoins, c'est à cette époque que la Tunisie commence globalement à prospérer.

Comme nous l'avons déjà dit, des entreprises publiques étaient créées ou renforcées pendant cette période afin de satisfaire les besoins d'une population croissante en eau, électricité, assainissement, financement de l'habitat, et construction des logements.

Dans les années 80, la Tunisie commence à se préoccuper davantage de l'efficacité, de la performance et de la définition d'un nouveau rôle et de nouvelles attributions pour l'Etat. Quelques organismes sont devenus lourds et dans certains cas inefficaces ou coûteux. L'Etat continue à exercer son influence sur toute l'économie. Des difficultés économiques caractérisant les années 80 menent au Plan d'Ajustement Structurel de 1986 qui promet un plus grand rôle au secteur privé et un relâchement des contrôles exercés depuis l'indépendance par l'Etat.

Dans les années 90, l'Etat se désengage progressivement d'un certain nombre de ses activités liées à la production et en même temps il promulgue des textes qui renforcent le Plan d'Ajustement Structurel. Cette période est marquée aussi par un élargissement des perspectives pour le commerce tunisien, souligné par la signature des accords du GATT et d'un traité avec l'Union européenne.

Depuis 1966, l'USAID ne cesse d'encourager le gouvernement tunisien à faire davantage appel au secteur privé, et les résultats en sont évidents dans le domaine de l'habitat. Presque tous les logements nouvellement construits sont dus au secteur privé. Le secteur privé a assumé un rôle beaucoup plus étendu dans le domaine des services environnementaux, aussi. Dans les deux cas, les grands efforts faits par le RHUDO méritent d'être reconnus.

La Tunisie a raison d'être fière des accomplissements d'un grand nombre de ses entreprises semi-publiques et de ses organismes étatiques. Mais l'ère du secteur public est révolue. De plus en plus, le secteur privé en Tunisie est capable de s'acquitter d'un grand nombre d'activités assumées autrefois seul par l'Etat. L'USAID a donné un soutien actif à l'accomplissement de ces changements.

La participation communautaire et le rôle des ONG dans le développement

La vie associative figure depuis longtemps dans les traditions arabo-musulmanes de la Tunisie et un grand nombre d'associations culturelles, caritatives et sociales étaient très actives dans le pays jusqu'au début des années 60, date qui a marqué un tournant pour ces organisations quand le gouvernement a établi un nouveau système régulateur. En ce moment, un grand nombre d'associations locales étaient absorbées par de grandes organisations nationales et l'Etat a soutenu des chapitres régionaux et locaux de ces organisations pratiquement sous son contrôle, causant la perte d'une grande partie de la diversité qui avait existé auparavant.

Peu à peu, les décideurs tunisiens se sont rendus compte que le développement serait ralenti sans l'implication des entreprises publiques et privées et sans prendre en compte la contribution des communautés locales. Après l'adoption du Plan d'Ajustement Structurel en 1986, l'Etat a commencé à accorder plus d'importance au rôle que les associations pouvaient jouer dans le développement économique.

Les associations communautaires ne sont intégrées dans le dialogue entre les Etats-Unis et la Tunisie que dans les années 90. Comme dans le cas des questions foncières et de la décentralisation, la Tunisie aborde le changement lentement, avec prudence. La politique américaine met l'accent sur l'impact du développement et sur les bénéficiaires à tirer de la participation des organisations communautaires locales. Les décideurs tunisiens se méfient de cette approche, appréhendant avec raison la faiblesse d'un grand nombre des ONG. Les

deux parties apprennent beaucoup du dialogue entourant ces questions, et certaines des approches recommandées dans les programmes de l'USAID sont adoptées. En fin de compte, la poursuite de la décentralisation et une plus grande implication du secteur privé réussiront à accomplir l'objectif d'impliquer la collectivité locale en tant que partenaire égal et indépendant dans le processus de planification en matière de développement.

Parmi les associations qui travaillent aujourd'hui dans le domaine de la couverture sociale, beaucoup dépendent presque exclusivement de subventions étatiques sans lesquelles elles ne pourraient fonctionner. Ainsi, un grand nombre sont considérées essentiellement comme une extension de l'État. Il est généralement admis que cette situation n'évoluera que lentement du contrôle central qui caractérise l'histoire de la Tunisie et dû aussi aux risques politiques qui continuent à menacer le pays de l'extérieur. Mais au fur et à mesure de cette évolution, les ONG indépendantes occuperont une place de plus en plus importante dans les efforts de développement.

Les ONG occupant surtout de questions liées au développement ne sont qu'au début de leur croissance. Ces ONG sont les plus récentes de toutes les associations car depuis l'indépendance, le développement a été essentiellement l'affaire du gouvernement et de ses organismes spécialisés. Elles sont souvent mal organisées et manquent de fonds et, dans certains cas, de capacités techniques. Mais on s'attend à ce que ces ONG continuent à croître et qu'elles prennent une part active aux efforts de développement.

Le programme de Gestion Communautaire de l'Environnement, le GESCOME (voir l'encadré) entrepris dans le cadre des programmes LGSP et PPES, a montré le rôle potentiellement vital de la participation communautaire et des ONG dans l'amélioration de l'environnement urbain. Cette approche a été adoptée par l'État, et va faire partie du prochain projet soutenu par la Banque Mondiale. Il semble probable donc que l'approche de participation communautaire, dans une forme ou une autre, sera appelée à se renforcer en Tunisie dans les années à venir.

P L E I N S F E U X S U R . . .

UNE PARTICIPATION PLUS EFFICACE DE LA COMMUNAUTÉ DANS LES ACTIVITÉS ENVIRONNEMENTALES

Une participation plus efficace de la communauté dans les processus de gestion municipale et de prise de décisions au niveau municipal a été l'un des objectifs visés par les programmes de l'USAID pendant les années 90. Parmi les questions qui se sont toujours posées est celle de savoir comment assurer cette participation. En Tunisie, l'USAID doutait au départ de la possibilité de réaliser les objectifs finaux de la participation communautaire tant qu'on faisait appel aux comités de quartier plus ou moins liés au pouvoir dans cette composante. Et du côté de l'État, on appréhendait que l'USAID n'essaie d'introduire de nouveaux concepts non conformes à la structure institutionnelle du développement local telle qu'elle avait évolué jusque là.

Le compromis atteint en fin de compte dans le cadre du LGSP a bien réussi et s'est avéré utile pour avancer les objectifs du programme PPES. On a proposé à l'État un programme de participation communautaire basé sur l'amélioration de l'environnement des quartiers et ce programme

était accepté à condition qu'il soit mené en forme de projet pilote dans deux villes. Le Programme Mondial de Participation Communautaire dans la Gestion de la Pollution Environnementale (CIMEP) du Bureau de l'USAID pour la Population, la Santé et la Nutrition a servi d'inspiration à ce projet et lui a fourni des ressources et de l'encadrement, des apports qui ont aidé le RHUDO et l'État à lancer le projet GESCOME en janvier 1995 à Sousse et à Kasserine. Le programme a rencontré un franc succès, surtout à Kasserine.

Dans les deux villes, les conseillers du GESCOME ont travaillé avec les responsables municipaux, les ONG, les groupes communautaires et les comités de quartier d'abord pour identifier des problèmes spécifiques en matière de l'environnement qui préoccupaient les communautés, puis pour avancer des solutions susceptibles d'être entreprises dans le cadre d'une activité menée indépendamment par la communauté elle-même. Une somme de cinq mille dinars était libérée pour chaque micro-projet identifié par la communauté. Cet argent était réceptionné par un comité comprenant des représentants des parties concernées mentionnées ci-dessus. En tout, 50 mille dinars ont été fournis



En Tunisie, pendant une période longue et continue, la coordination et la collaboration entre l'USAID et la Banque Mondiale ont été extraordinairement poussées



aux deux villes. Les gouverneurs des régions ont suivi les programmes de pres et un comité de tutelle était constitué au niveau central.

Le GESCOME a fourni aux participants une série de modules de formation comprenant l'identification des questions environnementales communautaires, les capacités communautaires de gestion, la méthode active appliquée à la résolution des problèmes et les options en matière de financement. Le processus comprenait des réunions de groupes et de tables rondes pendant lesquelles on encourageait la participation des participants de tous les niveaux. L'accent mis sur la participation et la coopération devait montrer que la gouvernance municipale gagne en efficacité grâce à l'adoption de ce genre d'approche.

Au terme du projet, les responsables locaux et les leaders de la communauté se sont rencontrés pour étudier les progrès accomplis en 18 mois. Ils ont passé en revue les changements intervenus dans les comportements au niveau de la communauté liés à l'utilisation des cliniques, ainsi qu'à l'habitat, l'eau, les ordures et les eaux usées — et les changements dans les comportements institutionnels. Les interventions avaient commencé à sensibiliser la population locale à l'impact exercé par les conditions environnementales de santé sur la santé physique et mentale. Parmi les changements comportementaux spécifiques étaient l'enfermement des animaux, la construction de latrines, l'utilisation des poubelles et le nettoyage des ordures dans les quartiers. Le comportement des responsables municipaux avait également subi des changements. Ils avaient commencé à voir que les communautés pauvres pouvaient aussi offrir des ressources et ils avaient commencé à utiliser des méthodes participatives avec les membres de la communauté pour identifier les questions prioritaires en matière de santé environnementale. Les communautés avaient un sens de propriété concernant les projets locaux, ils étaient sensibilisés d'avance aux problèmes périurbains et ils commençaient à s'intéresser aux améliorations dans la santé environnementale de la communauté. Le projet, qui a duré 18 mois, a fourni de nombreuses leçons.

- ❑ Le processus utilisé pour tenter de résoudre les conditions environnementales dans des communautés périurbaines doit être immédiatement dirigé, soutenu et les interventions doivent fournir des résultats concrets en un laps de temps relativement court.
- ❑ Le manque d'harmonie dans les conceptions de la participation peut faire obstacle à l'utilisation des techniques participatives par ceux qui sont

impliqués et ralentir la mise en place des changements de politiques nécessaires pour les soutenir.

- ❑ La démarche adoptée pour renforcer les municipalités doit joindre de façon complémentaire la participation et la privatisation.
- ❑ Les municipalités peuvent économiser des sommes importantes au niveau des coûts (en Tunisie, entre 20 et 40 %) par l'utilisation des techniques participatives.
- ❑ Les indicateurs comportementaux peuvent être utiles aux communautés désireuses de suivre leurs propres progrès dans l'amélioration de conditions environnementales sanitaires défavorables.
- ❑ Les micro-projets étaient de terminants dans l'écoulement du projet. Ainsi, l'intégration de processus et de produits concrets vont ensemble pour atteindre des résultats effectifs. Ils renforcent la confiance réciproque entre le secteur public et les communautés.

On a craint au départ que le projet pilote était trop petit pour avoir l'impact souhaité au niveau de tout le pays. Cette crainte s'est avérée justifiée, néanmoins, on a réussi à vaincre. En dehors des deux villes et du ministère de l'Intérieur, le programme n'était pas bien connu au moment où le projet fut terminé en 1996. Dans les circonstances, cependant, c'était le seul moyen d'entreprendre un programme concret. L'enthousiasme du Gouverneur de Kasserine et du ministre de l'Intérieur, ainsi que l'adhésion des deux villes elles-mêmes, a eu pour résultat l'inclusion d'activités semblables dans un programme plus large qui sera lancé en 1998 par la Banque Mondiale. ■

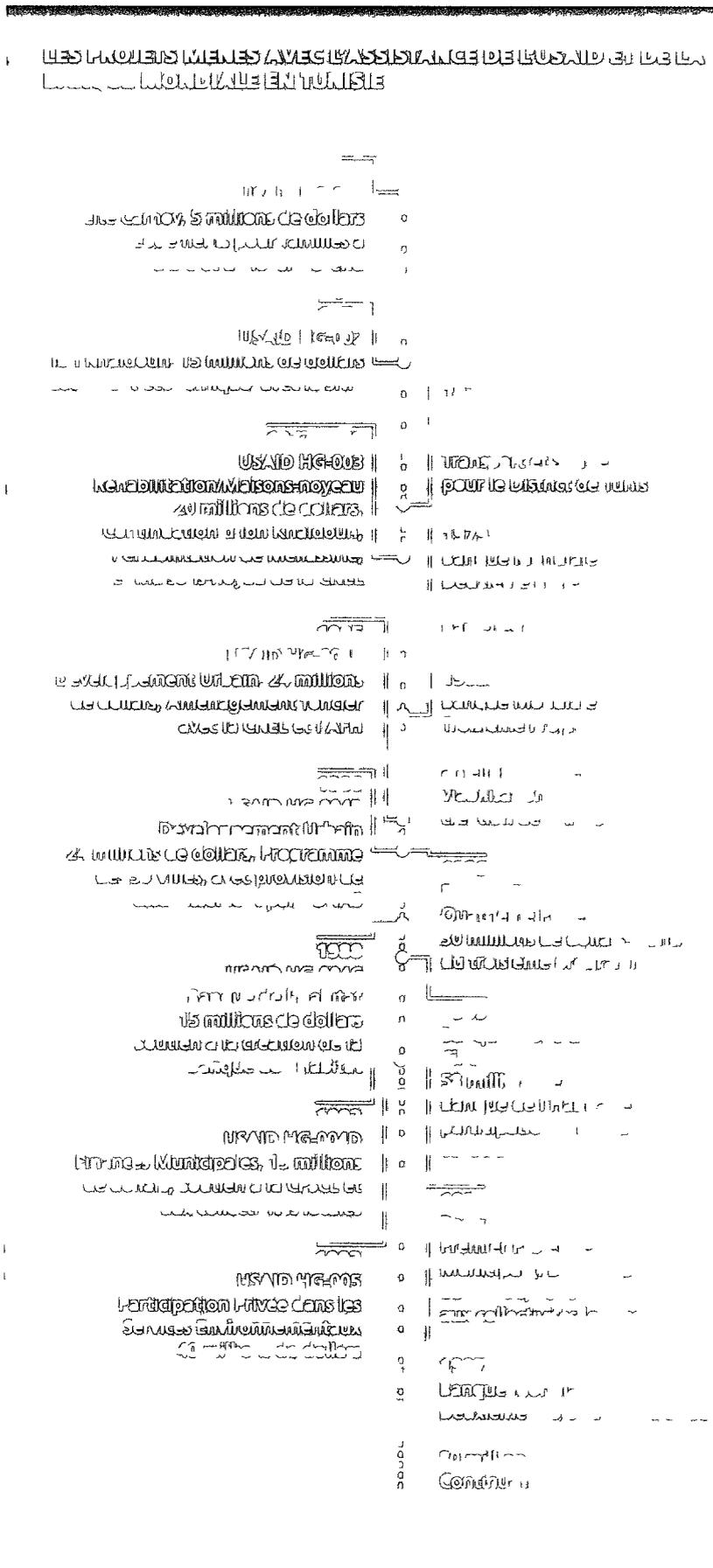
La collaboration entre l'USAID et la Banque Mondiale

Au niveau international, un important soutien aux efforts de la Tunisie dans les domaines de l'habitat et du développement urbain est venu de la Banque Mondiale et de l'USAID. Cela n'est pas, en lui-même, inhabituel étant donné que ces deux institutions ont été les plus grands donateurs dans ce domaine à travers le monde pendant le dernier quart du vingtième siècle. Ce qui est inhabituel, c'est qu'en Tunisie, pendant une longue période ininterrompue

La coordination et la collaboration entre ces deux donateurs ont été extraordinairement poussées. La figure ci-dessous montre comment et quand les deux programmes se sont chevauchés. Dans les années 70, les deux institutions s'occupaient de réhabilitation et de stabilisation foncière. Dans les années 80, tous les deux ont concentré leurs efforts sur l'aménagement des terres, le renforcement de l'institution et le rôle du secteur privé. Et maintenant, dans les années 90, l'orientation est vers les collectivités publiques locales et l'environnement. Chaque organisation a trouvé en la Tunisie un partenaire bien apprécié, ce qui a son tour les a encouragés à se consulter et à harmoniser leurs objectifs.

Le Programme de Développement et de Financement des Municipalités (MFDP) et le Premier Projet de Développement Municipal (PDM 1) de la Banque Mondiale, tous les deux approuvés en 1992, ont constitué le point culminant de cette coopération. Le PDM 1 de la Banque, consistant en 75 millions de dollars en forme de prêt d'investissement pour l'équipement et un prêt de soutien institutionnel de 5,8 millions de dollars, ainsi que le MFDP de l'USAID pour 15 millions de dollars, ont été exécutés pendant la même période. Leurs objectifs étaient sensiblement les mêmes, et ils ont mobilisé les mêmes participants institutionnels.

Le PDM 1 avait trois objectifs : (1) améliorer les capacités des collectivités locales à identifier, concevoir et gérer leurs projets d'investissement ; (2) restructurer et renforcer le CPSC ; et (3) améliorer les services liés à l'infrastructure au niveau local. Les deux programmes s'harmonisaient parfaitement. La Banque fournissant la plupart du capital d'investissement financé de l'extérieur pour les projets municipaux (75 millions de dollars, compte aux 15 millions de l'USAID), alors que l'USAID a fourni la majeure partie des ressources en forme de don pour l'assistance technique, les études et la formation. Il n'a pratiquement pas fait appel à la composante prêt institutionnel de la Banque, préférant compter sur les ressources fournies en forme de don par l'USAID et par d'autres donateurs tels que l'Agence allemande d'assistance technique (GIZ).





Les avantages de cette coopération étaient évidents. Non seulement la charge financière était partagée et la division des responsabilités facilitée par les consultations continues tenues sur une longue période, mais il y avait aussi l'avantage que les deux donateurs pouvaient discuter avec le gouvernement les avantages comparatifs de la poursuite de différentes politiques.

Une des questions intéressantes qui se pose est celle de savoir pourquoi cette forme de coopération est si rare parmi les donateurs et les pays hôtes dans d'autres parties du monde. La réponse semble être liée à la continuité, ainsi qu'à la personnalité des individus impliqués dans la relation tripartite, et dans le fait que chaque partie reconnaissait la valeur de ce que lui offrait les autres parties. Pendant les 20 années de sa présence en Tunisie, le RHUDO n'a eu que quatre Directeurs, pendant que la Banque Mondiale a eu le même charge principal de programmes pendant très longtemps. Les personnalités ont eu leur influence. D'autre part, l'USAID et la Banque Mondiale partageait des points de vue semblables concernant les questions urbaines, et tous les deux comprenaient bien les conditions en Tunisie. Le gouvernement, pour sa part, a très bien géré la situation, en insistant que l'assistance des donateurs soit compatible aux efforts tunisiens en matière de développement. Si la relation entre la Tunisie, l'USAID et la Banque Mondiale pourra être reproduite, cela constituerait un bon avancement dans l'assistance au développement dans d'autres régions du monde.

Le RHUDO en Tunisie et dans la région

Le bureau principal du RHUDO était situé en Tunisie pendant vingt ans, de 1977 à 1997, une présence continue qui a comporté de nombreux avantages, y compris la possibilité pour l'USAID d'accumuler une très bonne connaissance des institutions et des gens avec lesquels elle travaillait. Cette présence continue a permis à l'USAID de fournir une assistance technique mieux informée et mieux adaptée. Elle lui a aussi permis de mieux comprendre les raisons derrière les retards et les changements dans les programmes, et a permis aux Tunisiens de comprendre les préoccupations des Américains. Tout cela a contribué à la pérennité des activités, à davantage de respect, et à une meilleure relation dans le domaine de l'assistance étrangère. En fin de compte, cette meilleure connaissance mutuelle a accru la souplesse des deux parties et a augmenté la conscience d'objectifs partagés, même si des difficultés sont intervenues parfois dans le cas de certains programmes spécifiques. Il est peu probable que les programmes aient eu autant de succès sans une telle présence ininterrompue.

À partir de sa base régionale en Tunisie, le RHUDO a géré les programmes de l'USAID dans le domaine de l'habitat dans d'autres pays, et grâce à cette présence continue, et à la réussite qui s'en est suivie, l'USAID a pu construire un centre régional capable d'agir avec crédibilité dans d'autres pays de la région, notamment le Maroc, la Jordanie, l'Algérie et le Liban.

La présence d'un programme opérationnel en Tunisie était importante pour deux raisons. Premièrement, elle donnait aux Américains travaillant en Tunisie l'occasion de travailler sur des programmes dans le pays de leur résidence, ce qui n'était pas toujours le cas pour d'autres bureaux régionaux de l'USAID, par exemple en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest à certaines périodes. Le programme a favorisé l'efficacité du bureau, puisqu'il était possible de planifier le travail pour tous les pays de la région de manière à mieux répondre aux besoins de chacun, et cela au moment

opportun. Deuxièmement, le programme pour la Tunisie a donné plus de crédibilité aux efforts de l'USAID dans d'autres pays et a permis des échanges relativement peu coûteux entre des pays frères. Cela était particulièrement important dans cette région, pour des raisons liées à la culture et à la langue.

Pendant toute la durée de sa présence en Tunisie, le RHUDO a favorisé les programmes d'échanges entre les partenaires régionaux. Quand la Tunisie voulait montrer quelque chose à un autre pays, comme si un autre pays voulait exposer quelque chose en Tunisie, le RHUDO a pu faciliter le processus d'apprentissage réciproque. De tels échanges étaient tenus régulièrement à partir de la fin des années 1970 et se sont poursuivis jusqu'au moment où le RHUDO a quitté la Tunisie. D'autres échanges ont concerné, par exemple, le Maroc et l'Algérie et le Maroc et la Jordanie. Des séminaires et des conférences ont également permis au RHUDO d'atteindre plusieurs pays où il n'y avait pas de programmes de l'USAID dans les domaines de l'habitat et du développement urbain.

La Tunisie est devenue un laboratoire d'apprentissage pour le reste de la région concernant les thèmes principaux contenus dans les programmes du RHUDO. Ainsi, les sujets suivants ont figuré parmi ceux qui étaient étudiés en détail dans la région : l'amélioration des terres et des services, les maisons-noyau, les services environnementaux urbains, la participation communautaire, et l'encouragement du rôle joué par le secteur privé.

Conclusions

En trente ans, la Tunisie a fait des progrès remarquables dans les domaines de l'habitat et du développement urbain et l'USAID a joué un rôle majeur dans cette réussite. Peu de pays à travers le monde ont fait autant de progrès en si peu de temps. L'expérience de la Tunisie montre qu'il est possible pour un pays en développement de faire face à ses besoins en matière d'habitat.

La Tunisie continue à entretenir une relation privilégiée avec les États-Unis. Le programme d'habitat et de développement urbain de

l'USAID en Tunisie était vaste, mais il n'a représenté que 10 % du total de l'assistance fournie par l'USAID au pays. Le fait de faire partie d'un programme bilatéral d'aide plus important a contribué à la réussite de l'assistance fournie au secteur de l'habitat et du développement.

La longue relation tripartite entre la Tunisie, l'USAID et la Banque Mondiale est pratiquement unique au monde. La reproduction de cette relation ailleurs, dans d'autres parties du globe, représenterait une avancée considérable dans l'assistance au développement.

Les vingt années de présence du bureau du RHUDO, ainsi que le fait que ses directeurs, aussi bien que les responsables du gouvernement tunisien avec lesquels ils travaillaient, ont peu changé pendant cette période, étaient essentiels à la réussite de ce partenariat. Et le fait d'être présent physiquement en Tunisie pendant vingt ans a permis au RHUDO d'offrir une assistance mieux informée et mieux adaptée, ce qui a favorisé la pérennité des accomplissements et la qualité de la relation d'assistance étrangère, basée sur le respect réciproque. Le même degré de progrès n'aurait pas pu être atteint sans cette présence continue, qui était importante. D'autre part, pour la crédibilité du RHUDO lorsqu'il a entrepris de mettre sur pied un programme régional.

Une approche à long terme s'est avérée essentielle en Tunisie, dans la mesure où les changements se sont effectués lentement. Il fallait nourrir de nouvelles politiques. L'utilisation de projets pilotes, d'études et d'ateliers était un autre élément dans le succès de la démarche. Bien sûr, l'accord n'était pas toujours parfait entre le RHUDO et la Tunisie, le premier pensant parfois que les accomplissements de la Tunisie auraient été encore plus importants si le pays avait fait preuve de moins de prudence. Mais cela n'a pas empêché le RHUDO de soutenir toujours les efforts de la Tunisie, et cette approche a porté ses fruits. Des problèmes qui avaient paru insurmontables au départ ont en fin de compte pu être résolus. En définitive, le partenariat entre l'USAID et la Tunisie était une relation enviable.



*En trente ans,
la Tunisie a fait
des progrès
remarquables
dans les
domaines de
l'habitat et du
développement
urbain, et
l'USAID a joué
un rôle majeur
dans cette
réussite. En
définitive, le
partenariat entre
l'USAID et la
Tunisie était une
relation enviable.*

